



Research on the Optimization of the Working Mechanism of the Drug Enforcement Commission in China

Zheng Yonghong^{1,2}

1. Criminal School, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou;
2. Forensic Sciences and Social Governance Disciplinary Innovation Base, Wuhan

Abstract: The complexity of the drug problem necessitates the leadership, organization and coordination of drug control efforts through a deliberative and coordinating body such as the commission on drugs. Over the years, while the drug control commission at all levels has effectively led, organized and coordinated the drug control work, there have been problems in the working mechanism, such as the lack of clarity of responsibilities, concentration of power and lack of supervision, the lack of enthusiasm of member units, and the difficulty in objectively judging the situation of drug abuse. Therefore, on the premise of keeping the nature of the drug control commission as a deliberative and coordinating body unchanged, we can consider materializing the drug control office, clarifying the function positioning of the public security organ in drug control work, and forming a clear list of drug control responsibilities of member units.

Key words: Narcotic Control Committee; Deliberative coordinating body; Working mechanism; Member units; Functions and powers

Received: 2020-05-17; Accepted: 2020-06-14; Published: 2020-07-06

我国禁毒委工作机制的优化研究

郑永红^{1,2}

1. 甘肃政法大学, 兰州;

2. 司法鉴定技术应用与社会治理学科创新基地, 武汉

邮箱: zyh6349@163.com

摘要: 毒品问题的复杂性决定了必须通过禁毒委员会这样的议事协调机构来领导、组织、协调禁毒工作。多年来, 我国各级禁毒委富有成效的领导、组织、协调禁毒工作的同时, 在工作机制方面存在着职责明确性不够、权力集中且监督缺乏、成员单位积极性不足、难以客观的判断毒情等问题。因此在维持禁毒委作为议事协调机构性质不变的前提下, 建议将禁毒办实体化并脱离公安机关, 明确公安机关在禁毒工作中的职能定位, 形成成员单位明确的禁毒职责清单。

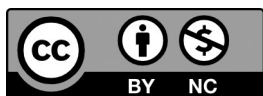
关键词: 禁毒委员会; 议事协调机构; 工作机制; 成员单位; 职权

收稿日期: 2020-05-17; 录用日期: 2020-06-14; 发表日期: 2020-07-06

Copyright © 2020 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



制度经济学认为, 任何一个科学合理的制度设计都能够减少制度运行的不确定性, 降低各种交易费用, 提升管理效能并促进经济增长等功用。同样一个合理的体制和机构设置也能降低管理成本、促进管理效果的提高。禁毒委员会作为领导、组织、协调禁毒工作的机构, 其工作机制问题直接影响到禁毒资源的配置进而事关禁毒工作的成效。在当前毒品问题依然严峻的形

势下,唯有不断地优化和完善现有的禁毒委工作机制,才能有效遏制毒品问题的恶化,实现国家既定的禁毒方略。

1 作为议事协调机构的禁毒委员会

禁毒委员会本质上属于国务院议事协调机构^①,所谓“议事协调机构是指党委或政府在常设工作机构外,为完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门、跨系统或跨区域的组织协调机构,名称上多表示为领导小组、委员会、指挥部等”[1]。因为现代社会,政府职能部门之间、政府与社会组织之间越来越相互依赖,界限也并非像过去那样泾渭分明[2]。而常规行政机构“能够高效地解决结构良好、归属部门明晰的政策问题,却无能应对结构不良、跨越部门边界的政策问题”[3]。议事协调机构作为一种任务型组织,“不同于常规型组织通过竞争的方式保有和控制资源,任务型组织只能通过信任与合作的方式获取资源,目的是完成任务而不是发展组织自身”[2],在一定程度上是对以科层制为主要特征的现代行政管理组织模式弊端的一种消解。

1.1 禁毒委员会的基本描述

我国禁毒委员会是在1990年成立,之后在省区市、地州市、县市区旗逐步成立了禁毒委员会。经过多年的探索和调整,我国总体来讲已经形成了党委和政府统一领导、禁毒委员会组织协调、有关部门齐抓共管、全社会共同参与的禁毒体制。而在这所有的禁毒工作体制内容中,禁毒委员会起着非常关键的桥梁和纽带作用,因为党委和政府通过禁毒委员会来实现对禁毒工作的领导,有关部门的齐抓共管和全社会的共同参与也完全依赖于禁毒委员会的协调与推动。

首先是禁毒委成员单位的范围和规模。从范围来看,横跨党政军群、司法机关、社会团体、国有企业。在国务院组成部中,18个部委(18/25),5个直属机构(1/3),1个办事机构(1/4),3个国务院部委管理的局(3/16)。同时成员单位远超出了国务院的范围,涉及党的部门(中央政法委和中宣部)、最高人民法院和最高人民检察院、解放军联合参谋部、社会团体总的中华全国总工会、妇联、共青团,还有国有公司中的中国铁路总公司。从成员单位的数量规模上来看,

^① 1990年《国务院办公厅关于成立全国禁毒工作领导小组的通知》指出,全国禁毒工作领导小组对外称国家禁毒委员会,此后这两个名称都有使用。1998年《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》(国发〔1998〕7号)撤销全国禁毒工作领导小组,工作改由公安部承担,而在国务院议事协调机构和临时机构设置目录中也没有国家禁毒委员会。1999年2月9日,《国务院办公厅关于国家禁毒委员会主要职责和组成人员的通知》(国办发〔1999〕14号)重新恢复国家禁毒委员会机构并明确了职责。2003年《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》(国发〔2003〕10号)和2008年《国务院关于议事协调机构设置的通知》(国发〔2008〕13号)明确设置国家禁毒委员会作为议事协调机构。《禁毒法》颁布后,明确规定在国务院设立国家禁毒委员会,负责组织、协调、指导全国的禁毒工作。成为法定的特色协调机构,改变了以往由行政命令精简或撤销禁毒委员会的现象。

居所有议事协调机构前列,而且也在不断地扩张之中。如图1所示,禁毒委成员单位从成立之时的18个增加到了现在的38个,这其中固然有国务院机构调整的原因,但总体呈扩大趋势。“成员单位的构成由牵头单位(一般是议事协调机构办公室)提出,主要依据是:一是参照上级或其他地方的做法;二是与当前工作实际相关的机构;三是根据当前工作形势估计,根据宜多不宜少、宁多勿缺的原则,将其认为涉及的职能部门悉数纳入。尽量扩大议事协调机构成员单位范围,牵头部门主要有两点考虑。一是实现‘任务发包’和‘责任捆绑外化’,牵头部门借助议事协调机构,自身的工作责任尽量外化给可能涉及的部门。此前由一家单位负责的具体事项,现在成为多部门负责,在一定程度上减轻了主要职能部门的责任和风险。二是以更高级领导权威,驱动多部门共同参与工作事项,减少在实施工作任务过程中产生的协调成本。”[4]

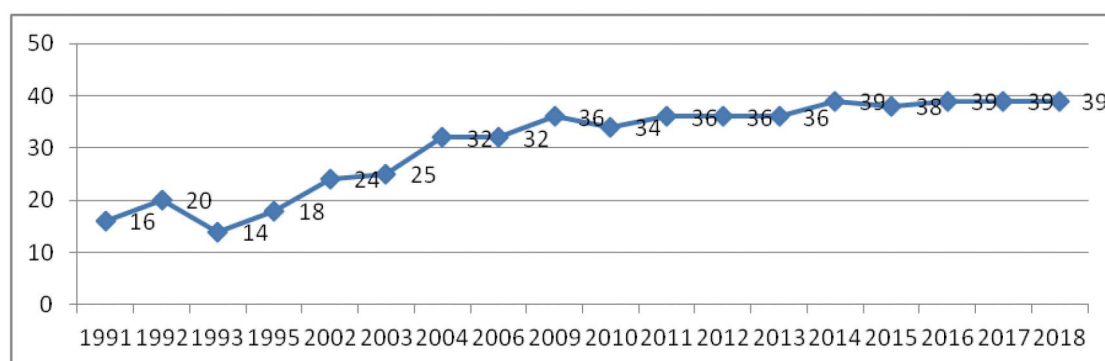


图1 1991–2018年《禁毒报告》所公布的国家禁毒委成员数量

Figure 1 The member number of National Narcotics Control Committee published by Anti-drug Report (1991–2018)

以1993–2008年国务院议事协调机构样本数量统计,平均成员单位18.9个,其中成员单位达到30个以上的占14%[5]。在现有的国务院议事协调机构中^①,由于国务院学位委员会需要与全国高校协调,成员单位超过50以外,排名前三位的便是国务院扶贫开发领导小组(44个)、国务院安全生产委员会(43)、国务院抗震救灾指挥部(42),之后便是国家禁毒委员会(39)。以现有数据来看,议事协调机构最高领导人级别不同,成员单位数量也有所不同,总理平均为22.8个,副总理平均为30.4个,国务委员平均为36个,部长平均为16.3个。而在地方,无论是一是议事协调机构负责人还是成员单位,基本都是参照中央来进行设置。

其次是禁毒委员会的主任身份。《禁毒法》并没有明确禁毒委员会由谁来担任主任。但自禁毒委员会成立以来,均有公安部部长担任禁毒委员会主任,后来是因为公安部的政治地位上升,

^① 2008年《国务院关于议事协调机构设置的通知》确定了29个议事协调机构,之后又因工作需要成立了诸如国家食品安全委员会、国家反恐领导小组、国务院反垄断委员会等超过10个议事协调机构,目前总数在40个左右,但从可查到的信息来看,这些新成立的议事协调机构成员单位均未超过30个。

才由国务委员、公安部部长兼禁毒委主任。而在各省则有所不同,大体有三种模式:一是省委常委、政法委书记兼任,该种模式由于禁毒委员会作为政府议事协调机构的性质而不符合党政分开原则,因而已逐步退出历史舞台。二是省委常委、常务副省长兼任,显然从当前禁毒工作所涉及的领域来看,常务副省长及各级政府一把手兼任禁毒委主任的模式更有利于禁毒工作的开展,但在这种情况下,禁毒委员会作为议事协调机构的功能有所下降。三是由兼任公安厅厅长的副省长兼任,这也是目前越来越多省份的模式,也是对国务院禁毒委员会的一种学习和效仿。不同模式的选择取决于各省区市的历史传统、当地毒情形势以及对禁毒工作的重视程度。而到了各地州市,基本沿袭的省级禁毒委的工作模式,但在部分省份则有所不同,比如甘肃省在2015年起省市、县两级禁毒委主任由各市(州)长和县(市区)长兼任。

再次是成员的单位职责。根据2001年1月5日国务院办公厅批转《国家禁毒委员会成员单位主要职责》中对国家禁毒委员会的职责做了明确规定。我国《禁毒法》第五条规定,“国务院设立国家禁毒委员会,负责组织、协调、指导全国的禁毒工作”。2008年,以贯彻《禁毒法》为契机,“国家禁毒委员会建立了禁毒宣传教育、缉毒侦查情报、禁吸戒毒、社区药物维持治疗、麻醉药品和精神药品管理、易制毒化学品管制、解决境外毒源地问题基本政策研究、境外罂粟替代种植和发展替代产业8个工作小组^①,并修订了成员单位禁毒职责。同时,各地普遍调整了禁毒委员会领导机构,建立了党委、政府分管同志任主任的禁毒委员会,调整充实了办事机构。^②”2009年4月16日,国务院办公厅印发了《关于转发国家禁毒委员会成员单位主要任务的通知》。8月20日,国家禁毒委员会印发了《2009年国家禁毒委员会成员单位禁毒工作具体任务》。

最后是运行机制。禁毒办公室在实际工作中起着至关重要的作用。禁毒委员会在牵头单位公安机关设禁毒办公室,具体而言是与公安机关禁毒部门合署办公,这也是绝大多数议事协调机构的常规做法。作为禁毒委员会的主任、副主任更多是通过召开禁毒委员会全体会议、视察禁毒工作等方式进行强化对禁毒工作的领导和协调,而禁毒委所有具体工作由禁毒办公室来开展。禁毒委员会的各项工作安排、禁毒政策的制定和调整、成员单位职责的分工、禁毒工作考核等都由公安机关禁毒部门以禁毒办的名义主导开展。

1.2 我国禁毒委员会现有工作机制的形成原因

首先是毒品问题发展的日趋复杂性。毒品问题影响范围广泛,涉及社会学、伦理学、法学、医学等多个学科。毒品滥用是一种疾病还是违法行为,或者二者兼有,是应救治为主还是惩治为主?毒品如何进行分级管理?能否走合法化的道路?对这些问题的认识不同也决定着不同国

① 八个工作小组的设立,也在一定程度上表明了禁毒委成员规模过大而需要通过分组的形式开展工作。

② 参见2009年《禁毒报告》。

家禁毒战略的不同。随着人类社会对毒品滥用问题认识的不断深入,国际禁毒战略也在进行着不断的调整和完善,经历了从单纯的打击供给到供求控制,再到供求控制与减害并重[6]。我国对于毒品问题的应对和治理同样经历着这种战略的调整与转变,这就必然要求禁毒工作需要不同的管理部门来共同参与推进。

其次是我国禁毒工作的历史惯性。从对毒品问题的认识定位来看,我国长期以来将其认定为是一种严重危害社会治安的问题。从禁毒策略来看,早期将缉毒破案和收缴毒品工作作为禁毒工作的中心,重在打击供给[7]。因而从主管部门来看,禁毒工作一直由公安机关负责。公安机关被定位为刀把子,在维护国家政治稳定和中国社会治理中居于非常重要的地位。在新中国成立之初,所有社会治安问题都以政治稳定为中心,治安工作也依附于当时的政治保卫机构,1953年治安工作从政治保卫机构分离出来单独成立治安管理局,1983年刑侦工作从治安管理局分离出来成立刑事侦查局。1990年国务院成立国家禁毒委员会,“由此,开始改变原来对毒品问题的内部化、专门化、秘密化的解决方式”,“一改以往仅由专门机关解决毒品问题的体制,从而有力地推动了我国禁毒事业广泛深入开展”[8]。但禁毒办公室依然设在公安部,在实际上进一步明确了公安机关在禁毒工作中的主导地位。1998年机构改革撤销全国禁毒工作领导小组时明确禁毒工作改由公安部承担,同时禁毒工作才从治安管理局、刑侦局分离出来单独成立禁毒局,1999年国家禁毒委恢复之后禁毒办工作由禁毒局承担。而实际上,禁毒委的高效运行是在公安部禁毒局成立并设置禁毒办之后才更有效地发挥了议事协调的作用。

最后是公安机关在社会治理体系中的地位提升使然。以安全稳定为中心的社会治理要求决定了公安机关在整个治理体系中政治地位的提升,使公安机关在党政决策中相对于政府其他职能部门更具影响力甚至是更强势,从而有条件有能力将其他单位纳入禁毒委。“基于良好的信任关系与合作基础,议事协调机构能够轻易地从政府职能部门获取资源。”[2]通过禁毒委员会,公安机关可以在一定程度上影响甚至支配其成员单位的部分行政资源也即人力、财力资源。除了这些作为议事协调机构的基本功能外,在经费方面从2001年开始,“中国各级政府把禁毒所需经费纳入财政预算,并随着国民经济的发展和禁毒形势的需要,逐年增加投入”^①。2008年《禁毒法》第六条明确规定县级以上各级人民政府应将禁毒经费列入本级财政预算。同时从2007年开始中央财政设立“中央补助地方禁毒专款”,核拨经费从2007年的3.3亿元,2008年5亿,2010年9亿,2013年增加10%,2014年的11亿元,除此还有中央专项的禁毒基础设施建设经费。这些经费的分配虽然有详细的规定如《中央补助地方禁毒专款管理办法》等,但公安机关禁毒部门毫无疑问在分配过程中起着至关重要的作用。在干部人事方面,2014年《关于加强禁毒工作的意见》提出“将禁毒工作纳入党政领导班子和领导干部政绩考核内容”,而《禁毒重

^① 参见2002年《禁毒报告》。

点整治工办法》更是明确了禁毒重点整治地区的禁毒第一责任人(实际即党委政府主要负责人)考核提拔、降级撤职的规定。

2 现有禁毒委工作机制的不足

议事协调机构本身虽然具有综合性的应对社会公共事件的有效方法,但其本身也伴随着一定的负面效应,如导致机构的自我膨胀、增加领导的额外负担、增加行政成本、影响工作积极性和主动性、不利于行政相对方维护自己的权益等[9]。还有学者认为存议事协调机构的设置很多时候无据可依,运行随意度高、缺乏监督、管理失范等问题[10]。而就禁毒委员会来讲,早在20世纪末,崔敏教授就指出了禁毒委员会工作机制存在的问题,如办公室设在公安机关不利于禁毒委员会其他成员单位发挥作用、工作人员的稳定性和工作的连续性不足等[11]。但实际上这是所有议事协调机构面临的共同问题。禁毒委员会作为议事协调机构,上述问题同样不可避免、不同程度地存在,特别是在职责的明确性程度、对成员单位的协调力度、运行方式的随意度、监督制约机制等方面。

2.1 职责明确性程度不够

“议事协调机构在其运行流程中较为困难的一点,就在于其与正式序列机构的关系始终纠缠不清,甚至议事协调机构内部中各成员部门之间的权责义务关系也难于理清。”[12]2001年《国务院办公厅关于转发国家禁毒委员会成员单位主要职责的通知》(国办发〔2001〕4号)初步明确了职责。2009年4月16日,国务院办公厅印发了《关于转发国家禁毒委员会成员单位主要任务的通知》。8月20日,国家禁毒委员会印发了《2009年国家禁毒委员会成员单位禁毒工作具体任务》。从职责到任务,虽然在内容和表述上并没有多大变化,但是体现了国家禁毒委员会对于禁毒工作的考核力度加大,也体现了对成员单位的要求更明确更具体。但在具体运行过程中依然存在问题,主要体现在:一是文件发布方面,国家禁毒委员会、禁毒办、公安部和公安部禁毒局之间职责不明,例如在与成员单位如中宣部、教育部等联合发文时有时使用国家禁毒委,有时使用禁毒办,甚至禁毒办与部委司局联合发文,涉及中央综治委办公室时而是国家禁毒委,时而是禁毒办[13]。二是禁毒办设在公安部,具体工作由禁毒局承担,并不意味着公安部禁毒局就可以以禁毒办的名义实施工作,禁毒局与禁毒办相比是差一个层级的,但实践中直接将禁毒办与禁毒局相提并论。三是虽然有禁毒委成员单位主要职责的规定,但实际上依然不明,除了成员单位职责非常明确的如最高人民法院、最高人民检察院、海关总署、国家食品药品监督管理局等较为明确外,其他成员单位的职责界限依然比较模糊,仅就禁毒宣传教育问题,就有中宣部、司法部、教育部、文化部、全国总工会、共青团、全国妇联等。成

员单位职责界限不明确,那么所谓的齐抓共管也就只能是口号而已。当然这也是议事协调机构从建立、运行、完善、消亡的规律,随着职责逐步明确,也就意味着议事协调机构自身的使命完成而撤销^①。

2.2 权力集中,监督缺乏

首先,如前所述,由于禁毒办与公安机关的合署办公,使得公安机关甚至是公安机关禁毒部门通过禁毒委员会影响甚至支配成员单位部分资源、分配禁毒专项财政、影响地方党政负责人晋升和任免等。甚至“只要是出于完成某项专门任务的需要,议事协调机构可以‘绕道走捷径’避开既定的法定程序行使权力,拥有广泛的获得政治系统各层级组织支持、调动社会各方面资源的能力”[12]。其次,在具体的禁毒执法权力上,公安机关行使着禁毒工作中最为核心的权力内容,包括毒品案件刑事侦查权,涉毒违反治安管理行为处罚权,社区戒毒、强制隔离戒毒决、社区康复的决定权,部分强制隔离戒毒的执行权等。最后,随着《禁毒责任制》等规范性文件的发布,禁毒委员会的考核已经成为推进禁毒工作的有效抓手,公安机关作为牵头单位承担了大量的禁毒工作内容,包括查缉毒品、涉毒案件侦破、吸毒人员查处与动态管控、强制隔离戒毒、易制毒化学品管控等,但是禁毒办又设在公安机关禁毒部门,这样就在“工作上自我考核,不符合行政、监督相分离的原理”[14]。

2.3 成员单位积极性不足

作为议事协调机构本身来讲,“被纳入的成员单位实际是没有主动加入的意愿的。因为被纳入议事协调机构意味着责任的加重、工作量的加大,但并不一定带来自身部门和官员本人绩效的增加”[4]。禁毒委员会纳入的成员的单位除了像司法部、卫生部、海关总署、工信部、教育部等将禁毒相关事项作为其常规工作业务的部位之外,就其他成员单位禁毒工作基本属于本单位非常边缘的事项,自然在参与禁毒工作的积极性方面不足。同时由于禁毒办与公安部禁毒局的合署办公,一方面形成禁毒只是公安机关业务的误解,另一方面禁毒局以禁毒办的名义协调其他成员单位也难以起到效果。其次,公安机关在整个禁毒工作中的权力过于集中,特别是在强制隔离戒毒、禁毒宣传教育等方面缺乏必要的分权,其他单位处于明显的被动协调进而消极应对的地位。最后,禁毒考核的公正性与影响力也导致成员单位的积极性不足。一方面禁毒委对成员单位的考核在实质上变成了公安机关甚至是公安机关禁毒部门对成员单位的考核,其权威性和公正性必然不足;另一方面,即使现在发布了《禁毒工作责任制》,但由于禁毒工作并不像突发事件那样直

^① 自2014年中央6号文件发布以来,国家禁毒委发布了一系列规章制度,从各方面推进了禁毒委员会工作的规范化。但是如果当一个议事协调机构的规章制度健全、运行规范化程度增加时,那么也意味着其距常规性机构越近,而离议事协调机构越远。

接危及安全稳定，其考核结果对于成员单位的具体影响力不能过于乐观。

2.4 难以客观的判断毒情

首先是评估毒情的依据仍然不科学。今年的数据是去年禁毒执法工作形成的，去年的禁毒执法工作是根据前年下达的指标任务开展的，而前年的下达的指标任务又是根据上一年度的禁毒执法数据设计的。甚至在调研时有实务部门的人员表示，所谓的毒情形势在一定程度上是被计划出来的。其次，数据缺乏参照。禁毒工作实际在于打击与防范。打防分离，才能形成竞争和参照。而目前公安机关基本涵盖打防，这样会形成一种误判，将对吸毒人员查处力度的减弱表述成为防范效果的显现。唯有打防分离，公安机关只负责打击和查处、而且考核工作就是以鼓励尽可能的多打击、多查处；而防范工作则由其他成员单位开展，这样就能形成一种竞争和参照。另一方面，禁毒统计工作中形成的瑕疵数据对毒品形势的变化难以分析，有关打击毒品供给和萎缩需求的数据都来自公安机关，因而形势严峻或长期下降都会带来问题。唯有实现打击毒品供给和萎缩毒品需求工作的分离，打击打得越多越奖，查得越多越奖，而不顾虑其他因素，这样才能真正挤出禁毒数据水分。

3 我国禁毒委工作机制的优化思路

3.1 维持禁毒委作为议事协调机构的性质不变

首先，毒品问题的复杂性决定了禁毒委员会存在的必然性。毒品问题日趋发杂，需要多部门、多领域进行综合治理。另一方面毒品犯罪态势严峻，毒品处于加速扩散期，如果不能进行科学有效的防范，整个毒情还将进一步恶化。预防成为头等重要的内容，无论是治未病的理念，还是防患于未然的要求，都是尽可能地减少预期的毒品需求。而对吸毒人员的处置则不仅仅是单纯的戒断毒品，更需要辅之以医疗救助、康复回归社会等。这些内容绝非某一个政府职能部门能够完成，而必须要有多部门协同开展，议事协调机构的存在就成为必然。

其次，从禁毒实践来看，禁毒委员会能够有效协调禁毒工作事务。协调是议事协调机构的最大职责之一，其协调的力度取决于领导人的级别和权威以及议事牵头单位的影响力。从对禁毒委工作机制的调研情况来看，禁毒委作为议事协调机构能够灵活的进行推进禁毒工作。由于国家禁毒委员会主任一直由公安部部长兼任，因此公安部及部长的权威直接影响到国家禁毒委员会的协调能力。从历史上来看，公安部部长是国务委员甚至是更高层级，协调的力度最好，反之则较差。风险社会的性质决定了任何事件都可以和安全相关，而稳定压倒一切的理念使得公安机关及其负责人不仅在政治地位上得到提升，未来进一步晋升的期待性也增强。这就使得公安机关在社会管理的过程中不仅能以维护安全稳定的名义介入管理，特别是在突发事件中往

往居于主导地位且在很多方面已形成成熟机制,同时政治地位的提升也能影响到其他成员单位的配合程度。另外,风险社会也同时决定了政府各职能部门在社会管理的过程中特别是行政执法的过程中发生暴力抗法等安全稳定事件的可能性明显增多,往往在执法过程中倚重公安机关实施联合执法,或在事件的处理中需要公安机关的配合。

再次,禁毒委员会具有法定性的特征。稳定性是法律的主要特征,“一个完全不具稳定性的法律制度,只能是一些列仅为了对付一时性变故而指定的特定措施。它会缺乏逻辑上的自治性和连续性。这样,人们在为将来安排交易或制定计划的时候,就会无从确定昨天的法律是否会成为明天的法律”[15]。2008年《禁毒法》通过法律的形式确定了禁毒委员会的地位,从而彻底避免了可能因机构改革而通过行政文件的方式撤销禁毒委员会的可能性。

最后,从议事协调机构改革的方向来看,需要根据任务和形势需要必然进行分类。议事协调机构的一般最终形成两种发展方向,即机制化和实体化。对于无实体性要件的议事协调机构,“议事协调机构在未来更大的调整和优化走向,应逐步从一个‘机构’过渡为一种‘机制’,实现其在运行模式上的全面转型”[16]。按照议事协调结构必须具备重要性、长期性、高层次三个要素的要求[17],显然,禁毒委员会的职能及其所承担的工作明显满足上述三个要素,但依然需要根据禁毒实践来进行完善。

3.2 禁毒办实体化并脱离公安机关

从毒品问题治理的历史来看,显然其并非是临时性任务或短期可以解决的问题,新中国成立之初通过三年时间解决毒品问题的经验由于特殊的历史环境而绝不可能具有复制性;从国际社会来看,毒品问题严重的主要国家成立专门机构也已成为主流,如美国的缉毒署等;从国际禁毒战略来看,从早期单一的供求控制逐步转向供求控制与减害并重,而减害战略早已远远超出公安机关的职能范围;公安机关维护国家安全、社会稳定的任务艰巨,适当减负也是理所当然。由此,禁毒委员会作为议事协调机构应具有的临时性、弹性化、虚置性等特点显然在明显改变。^①禁毒办设在党委之下便于综合协调,但在专业性工作上难以掌控;设在公安机关打击执法比较专业,但综合协调难以开展,特别是领导调动社会力量参与禁毒显然不具优势[18]。因此与其说是“由于社会将禁毒的复杂任务包括自身应承担的责任一并推给治安机关,公安机关不得不举一己之力保持对毒品消费的‘零容忍’和对毒品犯罪的高压态势,疲惫回应公众维系安全感和道义感的要求”[19]。倒不如说是因为历史原因、国家治理模式、公安机关的职能扩张等形成。禁毒工作

^① 有学者对1993—2008年间国家的议事协调机构进行统计,在可搜集到的44个数据中,机构存在年限低于5年的占到70%,符合议事协调机构临时性和灵活性的特点。而禁毒委员会从1990年设立以来已近三十年,我们不仅没有看到其任务的消减和协调的弱化,反而是越来越强化。参见刘新萍、王海峰、王洋洋,《议事协调机构和临时机构的变迁概况及原因分析——基于1993—2008年间的的历史数据》,《中国行政管理》,2010年第9期,第42—44页。

作为社会治理的一项常规工作也已逐步成为一种共识。实际上早在20世纪90年代末期,就有学者提出禁毒委员会办公室应作为政府的一个常设机构,而不宜设在公安机关[20]。然而禁毒办实体化并与公安机关分离也就容易陷入另一个误区,即通过成立一个机构来解决一个问题的死胡同。更何况成立单设机构面临着成立单设机构的哲学困境、法律限制、效果预见等一系列的问题,如果实体化导致了机构的膨胀和扩张,那么这种体制改革也违背国家的整个改革方向。而根据《国务院关于议事协调机构设置的通知》(国发〔2008〕13号)的精神,今后要严格控制议事协调机构设置,确需设立议事协调机构的,要严格按照《国务院行政机构设置和编制管理条例》的规定,由国务院机构编制管理机关提出方案,报国务院决定,一般不单设实体性办事机构,不单独核定人员编制和领导职数。因此禁毒办实体化的过程可以通过如下路径实施:

一是省级以下禁毒办与政法委承担综治职责的机构合署办公。2018年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》明确不再设立中央社会治安综合治理委员会及其办公室,有关职责交由中央政法委员会承担。同时提出“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公,市县要加大党政机关合并设立或合署办公力度”。首先,禁毒办与政法委从机构性质上来讲党政有别,但党的机构与政府机构合署办公无论从历史来看还是从现实来看都有其正当性,而就禁毒工作而言,广东省在2009年开始也将省政法委、综治委和省禁毒委员会办公室等机构合署办公[21]。其次,禁毒工作也符合政法委工作的职能范围。《深化党和国家机构改革方案》规定中央政法委员会在社会治安综合治理方面的主要职责是,负责组织协调、推动和督促各地区各有关部门开展社会治安综合治理工作,汇总掌握社会治安综合治理动态,协调处置重大突发事件,研究社会治安综合治理有关重大问题,提出社会治安综合治理工作对策建议等。再次,从二者的主要领导和单位来看,政法委书记/副书记往往兼任禁毒委员会主任/副主任,原来的综治委成员单位与禁毒委员会的成员单位基本一致。从次,政法委、综治委长期以来作为政法工作和社会治理的指导、协调机构,在工作机制、工作思路等方面有着非常成熟的经验。最后,从治理理念上来看,毒品问题本身也是社会治安综合治理的重要内容,毒品问题的源头治理、综合治理理念和工作路径与综治工作完全一致。

二是可以尝试直接将公安机关禁毒部门除负责缉毒之外的其他相关人员直接转隶实体化后的禁毒办,同时通过机构编制管理的方式严控扩张。一方面很多地方已经实施了禁毒办与缉毒部门的分设^①;另一方面将这种改革也符合公安部所倡导的将经侦、禁毒等归并到刑侦的大侦查体制改革思路^②。

① 如甘肃兰州、江西南昌、广西柳州等地。2018年《禁毒报告》显示,全国64个毒品重点整治地区禁毒办都已实体化。

② 所谓大侦查体制改革,也被称为刑侦大部制改革,是指将多个分别承担侦查职能警种部门和相关刑事资源部门归并为一个宽职能整体协同的侦查机构。即将刑侦、经侦、禁毒、技侦、网监、视频侦查等部门归并到一个侦查部门。显然能归并到大侦查体制下的禁毒部门职能只有缉毒。参见罗明海:《刑事侦查合成作战:演进、问题与归宿——基于刑侦大部制改革的初步思考》,载戴蓬、毕惜茜、王俊佳主编,《侦查前沿论坛》,北京:中国人民公安大学出版社,2015年,第74页;李双其:《再论公安侦查机制改革》,《中国人民公安大学学报》,2015年第3期,第54-60页;彭玉伟:《大侦查体制改革及其实践评析》,《山东警察学院学报》,2016年第5期,第19-26页。

但必须注意的问题是：禁毒办作为禁毒委员会的办公室，其最根本的职能依然是禁毒工作不同环节的衔接，禁毒委员会各部门职能的协调，主要是在禁毒工作的系统性上努力，而决不能越俎代庖，直接具体的实施某一项工作。因此，实体化的禁毒办主要职责围绕如下四个方面展开：一是进一步明晰职责；二是协调各部门职能；三是对成员单位进行考核评估；四是对本地区毒情进行监测、综合研判、预测预警。

3.3 明确公安机关在禁毒工作中的职能定位

将禁毒委员会办公室与公安机关分开设置，就必须将作为牵头单位的公安机关在禁毒工作中的职能加以准确定位。根据目前公安机关在禁毒工作的主要工作、公安机关自身的主要职能以及禁毒委成员单位主要职责等，公安机关（包括铁交民林行业公安机关、公安边防部队）在禁毒工作中的主要职能应包括：①对《刑法》规定的毒品和易制毒品犯罪进行立案侦查、对毒品和易制毒品进行查缉。毒品犯罪案件的侦查以公安机关缉毒部门为主，但同时海关总署缉毒毫无疑问在毒品和易制毒品进出境查缉中也起主要作用。②对《治安管理处罚法》《禁毒法》等规定的涉毒违反治安管理行为等进行查处。③对符合社区戒毒、强制隔离戒毒的吸毒人员决定实施社区戒毒或强制隔离戒毒^①。④吸毒人员的动态管控。⑤掌握毒品违法犯罪的新动态，为禁毒办提供准确的禁毒战略情报信息。⑥其他根据适宜由公安机关承担的禁毒职能。

同时，可以明确的从公安机关分离出的职能除了禁毒办的议事协调、政策制定、考核评估等外，毒品的预防宣传教育可完全移交由宣传部门、教育部门主导组织实施，显然更加符合这些部门的主要职能，因而也就更具专业性。而目前《戒毒条例》所规定的强制隔离戒毒“二元管理体制导致公安机关和司法行政部门两家职能重叠，同时带来多头管理、多头审批、场所重复建设、衔接不畅、执法标准不统一等诸多问题，从而制约了强制隔离戒毒管理工作的有效开展”[22]。因此，遵循法律制度设计的一般规律，强制隔离戒毒的执行权完全交由司法机关来行使从而实现决定权与执行权的分离，一方面能充分发挥司法机关长期以来在执行领域所积累的人力、场所等优势，另一方面这种改革也能在一定程度上缓解公安机关任务繁重、压力过大的问题，在一定程度上释放部分警力，专司前述缉毒执法工作。因为警力固然不足，但警力不足也与公安机关职责不明、过于宽泛密切相关。

① 有学者提出应将强制隔离戒毒的决定权移交法院。强制隔离戒毒的决定权依然归公安机关，而不是法院。原因在于：一是强制隔离戒毒在有小刑法之称的《治安管理处罚法》中被界定为是一种行政强制教育措施，无论是从该措施的性质还是执法传统来看，都宜归属于公安机关；二是法院虽然具有裁决的天然优势，但在目前法院诉讼量如此之多的情况下，由法院来决定强制隔离戒毒，从调查能力、调查成本等方面来看并不比公安机关具有更多优势。参见刘仁文、王栋：《强制隔离戒毒工作存在的问题及改进建议》，《中国法院报》，2014年7月30日，第6版。

3.4 形成成员单位的禁毒职责清单

清单制度是我国政府进行社会治理过程中的一种创新,其本质是“是从限制政府公权力、保护私权利到明确各自主体的责任及权利(权力)边界,并规范各主体行为”[23]。在禁毒工作过程中,同样可以通过清单制度特别是具体的职责清单制度的制定和运行消除职责重叠或真空,明确禁毒工作任务。首先是将原有禁毒委原则性的职能规定具体化,形成禁毒委及其办公室自身职责清单。其次是根据禁毒成员单位的职能定位形成各成员单位的具体禁毒职责清单。最后必须要注重所有职责清单中所列职责的系统性,确保无缝衔接。

基金项目

2020年甘肃省陇原青年创新人才项目。

参考文献

- [1] 巩华仁. 议事协调机构的精简与规范[J]. 机构与行政, 2011(12): 14-16.
- [2] 王伟, 曹丽媛. 作为任务型组织的政府议事协调机构[J]. 中共中央党校学报, 2013(4): 51-55.
- [3] 叶托. 国务院议事协调机构的变迁及其逻辑[J]. 中国行政管理, 2015(12): 28-33.
- [4] 谢延会, 陈瑞莲. 中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究[J]. 学术研究, 2014(10): 50-55.
- [5] 王洋洋. 国务院议事协调机构研究——一个组织角度的分析[D]. 复旦大学, 2011: 16.
- [6] 刘建宏. 全球化视角下的毒品问题[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 228.
- [7] 郑永红. 毒品犯罪数据发布研究——以《禁毒报告》为分析蓝本[J]. 中国人民公安大学学报, 2016(3): 8-14.
- [8] 和平鸽, 李玉. 我国禁毒体制的特征[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2010(3): 5-10.
- [9] 普永贵. 临时机构的负面功能及消解[J]. 云南行政学院学报, 2004(2): 31-33.
- [10] 周望. 议事协调机构的双面效应[J]. 党政机关学刊, 2010(3): 53-55.
- [11] 崔敏. 毒品犯罪发展趋势与遏制对策[M]. 北京: 警官教育出版社, 1999: 503.
- [12] 周望. 议事协调机构改革的思考[J]. 中共浙江省委党校学报, 2011(4): 18-23.
- [13] 国家禁毒委员会办公室, 公安部禁毒局. 禁毒法律法规政策业务工作规范汇编[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2013: 287.
- [14] 褚宸舸. 禁毒社会工作参与明显不足, 改革体制完善机制方可补上短板[N]. 中国禁

毒报, 2016-8-24 (2) .

- [15] [美] E·博登海默. 法理学、法律哲学与法律方法 [M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 339.
- [16] 周望. 议事协调机构改革之管见 [J]. 中国机构改革与管理, 2016 (2): 22-23.
- [17] 周望. 议事协调机构的过去、现在与未来 [J]. 中共天津市委党校学报, 2013 (6): 68-72.
- [18] 张昱, 胡鹏. 中国禁毒工作发展面临的八大挑战 [J]. 上海政法学院学报 (法治论丛), 2010 (3): 22-25.
- [19] 揭萍, 王利荣. 毒品治理模式: 运动式应服务于制度化——基于“全国百城禁毒会战”实效评估 [J]. 中国人民公安大学学报, 2016 (3): 1-7.
- [20] 崔敏. 毒品犯罪发展趋势与遏制对策 [J]. 北京: 警官教育出版社, 1999: 505.
- [21] 钟金燕. 中共政法委制度的历史考察 [J]. 中共党史研究, 2014 (4): 116-126.
- [22] 刘仁文, 王栋. 强制隔离戒毒工作存在的问题及改进建议 [N]. 中国法院报, 2014-7-30 (6) .
- [23] 沈瞿和. 清单制度法理分析及法治要点 [J]. 国家行政学院学报, 2016 (4): 82-86.